

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案の概要と課題 ～グリーン、DX、事業再構築、中小企業の足腰強化による成長～
著者 / 所属	柿沼 重志・上谷田 卓 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	199号
刊行日	2021-5-20
頁	1-31
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r03pdf/202119901.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案の概要と課題 ～グリーン、DX、事業再構築、中小企業の足腰強化による成長～

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・上谷田 卓

1. はじめに
2. 産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案の提出経緯
3. 本法律案の概要
4. 産業競争力強化法の一部改正
5. 中小企業等経営強化法の一部改正／地域未来投資促進法の一部改正
6. 経営承継円滑化法の一部改正
7. 下請中小企業振興法の一部改正
8. 生産性向上特別措置法の廃止
9. 結び

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、日本経済が戦後最大の落ち込み¹を記録する中、厳しい経営状況下にある事業者に対し、その事業継続や事業転換等に必要な支援を行っていく重要性が高まっている。また、世界各国で「新たな日常」への模索が続く今こそ、旧態依然とした経済社会システムから本格的に脱却するための好機と捉えるべきであり、日本がグローバルな構造変化に適応し、産業競争力を強化できるかどうか、岐路に立たされている。

これらを背景とし、2021年2月5日、「産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案²」（以下「本法律案」という。）が閣議決定され、第204回国会に提出された³。本法律案は、①産業競争力強化法、②中小企業等経営強化法、③

¹ 2020年4-6月期は、実質▲8.3%（年率換算▲29.3%）のマイナス成長となった（2020年10-12月期・2次速報（2021年3月9日公表）による）。

² 本法律案の施行に要する経費として、令和3年度一般会計予算（株式会社日本政策公庫出資金）に1億円、特別会計予算（エネルギー対策特別会計）に1億円が、それぞれ計上されている（利子補給に要する経費）。

³ 本法律案の国会提出後、条文案4か所の誤りに加え、要綱・新旧対照条文等の法律案参考資

地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律（以下「地域未来投資促進法」という。）、④中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律（以下「経営承継円滑化法」という。）、⑤下請中小企業振興法、⑥独立行政法人中小企業基盤整備機構法の6つの法律について、それぞれ所要の改正を行うことに加え、⑦生産性向上特別措置法の廃止を行うこととしており、グリーン社会（脱炭素化）やDX（デジタルトランスフォーメーション）の実現、事業再構築、中小企業の足腰強化による成長を主な狙いとしている。

本稿では、本法律案の提出経緯を概説するとともに、本法律案の主な内容とその論点や課題を紹介する。

2. 産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案の提出経緯

以下では、産業競争力強化法の改正等に係る部分と中小企業等経営強化法等の改正に係る部分に大別し、法案提出までの経緯についてそれぞれ説明する（前者については、制定時までさかのぼり整理することとする）。

2-1. 産業競争力強化法の改正等に係る経緯

（1）産業競争力強化法の制定（2013年成立）

2012年12月に発足した第二次安倍内閣は、日本経済を大胆に再生させるための方策として、①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略、という「三本の矢」を同時展開することを表明した。

特に、「民間投資を喚起する成長戦略」については、産業競争力会議で検討が行われ、その成果として、2013年6月14日に「日本再興戦略」が閣議決定された。同戦略では、日本経済の3つの歪み（「過剰規制」、「過小投資」及び「過当競争」）を根本から是正し、グローバル競争に勝ち抜く筋肉質の日本経済にするため、2013年度から2017年度までの5年間を「緊急構造改革期間」（産業競争力強化法においては「集中実施期間」と規定）と位置付け、集中的に取り組を進めることとした。その上で、①民間投資を拡大し、設備の新陳代謝を図り、イノベーションの源泉を強くする、②過剰規制を改革し、萎縮せずに新事業にチャレンジできる仕組みを創る、③過当競争を解消し、収益力を飛躍的に高め

料20か所の誤りが判明した。この問題をめぐり、梶山経済産業大臣は、「今回、同一の法案においてこれだけの誤りが判明したことは、国会に法案を提出し、御審議を仰ぐ立場の政府として誠に遺憾であり、改めて深くおわびを申し上げる。今後、このようなことがないようにしっかりと対応をしていく」旨表明した（第204回国会参議院経済産業委員会会議録第2号（2021.4.6））。その後、4月23日、法律案の正誤措置が行われた。

世界で勝ち抜く製造業を復活させる、という3つの目標が掲げられた。

日本再興戦略に盛り込まれた目標を具現化し、日本経済の再生、産業競争力の強化を図ることを目的とする産業競争力強化法が2013年の第185回国会(臨時会)において成立し、2014年1月20日から施行された。

(2) 改正産業競争力強化法と生産性向上特別措置法の成立(2018年成立)

IoT(モノのインターネット)やビッグデータ、AI(人工知能)など、情報通信技術(ICT)分野における急速な技術革新の進展による産業構造や国際的な競争条件の変化等に対応し、世界に先駆けて「生産性革命」を実現するため、2017年12月8日に「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定された。同パッケージにおいて2020年度までを「生産性革命・集中投資期間⁴」として位置付け、あらゆる政策を総動員するとの方針が示されたことを受け、日本の産業の生産性や国際競争力等を短期間に向上させるために必要な支援措置を講じることを目的とする「改正産業競争力強化法」及び「生産性向上特別措置法」が2018年の第196回国会(常会)において成立した。

具体的には、改正産業競争力強化法(2018年7月9日施行)においては、オープンイノベーションを促進する株式会社産業革新機構の機能強化、事業再編促進のための会社法の特例措置の拡充及び株式対価M&A⁵に係る「特別事業再編計画」の認定制度の創設、中小企業に対する経営支援体制の強化等の措置を実施することとされた⁶。また、生産性向上特別措置法(2018年6月6日施行)においては、規制のサンドボックス制度、革新的データ産業活用計画の認定制度、中小企業の先端設備等導入計画の認定制度等の措置を実施することとされた⁷。

(3) 第203回国会における所信表明演説、成長戦略会議「実行計画」

2020年9月に就任した菅内閣総理大臣は、同年10月26日、第203回国会

⁴ 「新しい経済政策パッケージ」には「世界に胎動する「生産性革命」を牽引し、これを世界に先駆けて実現することを、2020年度までの中期的な課題と位置付け、3年間を集中投資期間として期限を区切り、その実現に取り組む」ことが明記されている。

⁵ 現金を対価とするのではなく、買収会社の自社株を対価として行うM&Aのこと。

⁶ 集中実施期間(2013年度から2017年度までの5年間)の終了に伴い、「産業競争力の強化に関する実行計画」に係る規定は削除された。その一方で、生産性向上特別措置法において、生産性革命の実現に向けた集中的かつ一体的な支援措置の実施を図るための「革新的事業活動に関する実行計画」を策定する規定が新たに盛り込まれることとなった。

⁷ なお、生産性向上特別措置法については、「施行の日から3年以内に廃止するものとする」ことが規定された(附則第2条)。

(臨時会)における所信表明演説において、新型コロナウイルス対策と経済の両立を目指すことを表明した上で、ウィズコロナ、ポストコロナの新しい社会として、デジタル社会の実現やグリーン社会の実現(脱炭素化)が今後の政策の柱となることを示した⁸。

その後、菅内閣発足後に新設された成長戦略会議では、同年12月1日、『新たな日常』の早期実現に向け、成長戦略の「実行計画」が取りまとめられた。

この実行計画においては、まず、「脱炭素化の効果が大きい設備投資についての税制上の措置について検討を行い、令和3年度税制改正において結論を得るとともに、2021年の通常国会に関連法案を提出する」と明記された(第3章)。

次に、「デジタル化を通じた経済社会全体の変革に産業界も呼応し、顧客や取引先、行政機関とつながることでポストコロナでの国際競争にも打ち克てるよう、オープンアーキテクチャーが確保されたシステムに刷新していく必要がある。こうした観点から、クラウド型システムの活用(クラウドシステムの導入及びその導入に伴う関連投資)は不可欠であるが、我が国の税制はこれに対応できていない。このため、こうした企業によるDX投資についての税制上の措置について検討を行い、令和3年度税制改正において結論を得るとともに、2021年の通常国会に関連法案を提出する」と記された(第6章)。

また、「コロナ禍の厳しい経営環境の中で、『新たな日常』に向けて、カーボンニュートラル実現に向けた投資やデジタル・トランスフォーメーション(DX)投資、さらには事業再構築・再編に向けた投資に企業が取り組むよう税制措置を検討する。このため、ウィズコロナの期間に限り、赤字でも努力を惜しまず、こうした投資に果敢に挑む企業に限り、繰越欠損金の控除上限を引き上げるなど税制上の措置について検討を行い、令和3年度税制改正において結論を得るとともに、2021年の通常国会に関連法案を提出する」とされた(第4章)。

(4) 令和3年度税制改正の大綱

2020年12月21日に閣議決定された「令和3年度税制改正の大綱」では、産業競争力強化法の改正を前提に、①カーボンニュートラル実現に向けた投資促進税制(脱炭素化税制)、②DX投資促進税制、及び③「新たな日常」に向けた事業再構築のため繰越欠損金の控除上限の特例をそれぞれ創設することが示された。具体的には、産業競争力強化法に新たな計画認定制度を創設し、同認定に基づき、税額控除等を実施することとしている。

⁸ 第203回国会参議院本会議録第1号3～4頁(2020.10.26)。

まず、①脱炭素化税制は、政府が目標に掲げたカーボンニュートラルの実現に向け、「大きな脱炭素化効果を持つ製品の生産設備」や「生産工程等の脱炭素化と付加価値向上を両立する設備」を導入した企業に対して、最大10%の税額控除又は50%の特別償却を措置することとしている⁹。

次に、②D X投資促進税制については、データ連携・共有やクラウド技術の活用等を通じ、部門・拠点ごとではない全社レベルのD Xの実現を行おうとする企業のデジタル関連投資に対して、5%（グループ外の他法人ともデータ連携・共有する場合）ないし3%の税額控除又は30%の特別償却を措置することとしている¹⁰。

そして、③繰越欠損金の控除上限の特例については、事業再構築等に向けた投資内容を含む事業計画の認定を受けた企業について、コロナ禍（2020年度及び2021年度）に生じた欠損金を対象に最長5事業年度の間、控除上限を投資の実行金額の範囲内で最大100%に引き上げる特例を措置することとしている。なお、中小企業は現行においても100%まで控除可能となっていることから、本制度は中堅・大企業向けの制度として導入される。

（5）2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略

2020年12月25日、経済産業省は関係省庁と連携し、「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」を策定した。同戦略は、菅内閣が掲げる「2050年カーボンニュートラル」への挑戦を、「経済と環境の好循環」につなげるための産業政策として、イノベーションに挑戦する企業を支援するための2兆円の「グリーンイノベーション基金」の創設や大胆な税制支援の措置¹¹を盛り込んでいるほか、成長が期待される産業（14の重要分野¹²）について、高い目標を掲げた上で、現状の課題と今後の取組を明記し、予算、税、規制改革・標準化、国際連携など、あらゆる政策を盛り込んだ「実行計画」を策定している。

⁹ ①措置対象となる投資額は500億円まで、②控除総額は、後述のD X投資促進税制と合計で法人税額の20%までとしている。なお、同税制の適用期限は令和5年度末としている。

¹⁰ 同税制の適用期限は令和4年度末としている。

¹¹ 企業による短期・中長期のあらゆる脱炭素化投資が強力に後押しされることにより、10年間で約1.7兆円の民間投資創出効果が見込まれている。

¹² ①洋上風力産業、②燃料アンモニア産業、③水素産業、④原子力産業、⑤自動車・蓄電池産業、⑥半導体・情報通信産業、⑦船舶産業、⑧物流・人流・土木インフラ産業、⑨食料・農林水産業、⑩航空機産業、⑪カーボンリサイクル産業、⑫住宅・建築物産業/次世代型太陽光産業、⑬資源循環関連産業、⑭ライフスタイル関連産業を指す。

2-2. 中小企業等経営強化法等の改正に係るこれまでの主な経緯

(1) 成長戦略会議等における中小企業政策をめぐる検討

2020年9月の菅内閣発足後、同年10月に新設された成長戦略会議では、中小企業基本法の見直しを含む足腰の強い中小企業の構築に向けた議論が行われた。例えば、同年10月16日の第1回会議において、同会議の委員であるデービッド・アトキンソン氏は、中小企業者の定義に関連し、「企業が成長しやすい環境を作るには、中小企業の定義を拡大するべきである。アメリカ、ドイツ、中国等と同じように全業種500人まで定義を拡大することにより、中小企業が成長しやすい状況に規制を変えることが重要である。併せて、1億円の出資金の規制を廃止し、税優遇の適用対象を全業種500人での規制に移動したほうがいいのではないか」との提案¹³を行っている。これに対し、同会議の委員である日本商工会議所の三村会頭からは「アトキンソン氏は中小企業の生産性が低いと言うが、実は日本は大企業も含めてみんな生産性が劣る。日本全体の生産性を大企業も中小企業も含めて引き上げるためにどうしたらいいのか、こういうことを考える必要があると思う」との発言があった¹⁴。

また、成長戦略会議の新設に先立つ形で、2020年6月には、中小企業政策審議会基本問題小委員会の下に制度設計ワーキンググループ（以下「中政審基本問題小委制度設計WG」という。）が設置された。この枠組みの下で、新型コロナウイルス感染症の影響により明らかとなった課題を克服し、中小企業の経営基盤を強化させるとともに、ポストコロナを見据えた成長戦略としての中小企業政策の全体像を改めて検討していくこととなった。

(2) 成長戦略会議「実行計画」

2020年12月1日、成長戦略会議は、『新たな日常』の早期実現に向けて、成長戦略の「実行計画」を取りまとめた。

この実行計画では、中小企業政策について、「小規模事業者の淘汰を目的とするものでないことは当然であり、ポストコロナを見据え、中小企業の経営基盤を強化することで、中小企業から中堅企業に成長し、海外で競争できる企業を増やしていくこと」及び「地域の経済や雇用を支える小規模事業者が持続的に発展すること」が重要であるとし、「中小企業の経営資源の集約化による事業の再構築やデジタル化など、中小企業の生産性を向上させ、その足腰を強くする

¹³ 第1回成長戦略会議議事要旨（2020.10.16）

¹⁴ 第1回成長戦略会議議事要旨（2020.10.16）

仕組みを構築」する等といった方針が示された。その上で、具体的な施策の方向性として、「中小企業の合併を通じた規模拡大等による生産性向上を進めるため、経営資源の集約化（M&A）を税制面でも支援することが重要であり、譲渡を受ける中小企業に対し、税制上の措置について検討を行い、令和3年度税制改正において結論を得る」ことのほか、「2021年の通常国会において、一定の補助金や金融支援について、中小企業だけでなく中堅企業への成長途上にある企業を支援対象に追加する法改正を検討する」こと等が示された（第7章）。

（3）新型コロナウイルス感染症緊急経済対策における税制上の措置

生産性向上特別措置法に基づく先端設備等導入計画の認定を受けた中小企業に対しては、地方税法において、固定資産税の課税標準を3年間（生産性向上特別措置法の施行日から2020年度末まで）ゼロ以上2分の1以下で市町村の条例で定める割合とすることができる特例措置が規定されていた。

これを受け、2020年4月20日に変更の閣議決定がなされた「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」には、地方税関係の措置の一つとして「生産性革命の実現に向けた固定資産税の特例措置の拡充・延長」が盛り込まれた。具体的には、新型コロナウイルス感染症の影響を受けながらも、新規に設備投資を行う中小事業者等を支援する観点から、適用対象に一定の事業用家屋及び構築物を加えるほか、生産性向上特別措置法の改正を前提に、2022年度末までの2年間に限り本特例措置を延長する方針が示された¹⁵。

（4）令和3年度税制改正の大綱

2020年12月21日に閣議決定された「令和3年度税制改正の大綱」では、中小企業等経営強化法の改正を前提に、中小企業の経営資源の集約化に資する税制を創設することが示された。同税制は、M&Aによる規模拡大を通じた中小企業の生産性向上と増加する廃業に伴う地域の経営資源の散逸の回避の双方を実現しようとするものである。具体的には、経営資源の集約化により生産性向上等を目指す計画の認定を受けた中小企業が、同計画に基づくM&Aを実施した場合に、①設備投資減税、②雇用確保を促す税制、③M&A実施後のリスクに備える準備金の積立てを認める措置を創設することとしている。

また、前記（3）に関連し、「生産性革命の実現に向けた償却資産に係る固定資産税の特例措置」について、「生産性向上特別措置法の廃止及び認定先端設備

¹⁵ なお、本拡充・延長に伴う固定資産税の減収額は、全額国費で補填することとなっている。

等導入計画等に係る規定の他法への移管を前提に、適用期限の2年延長に関し、所要の措置を講ずる」こと及び「本特例措置は延長後の適用期限の到来をもって廃止することとし、関係規定を削除する」ことが示された。

(5) 中小企業政策審議会基本問題小委員会制度設計ワーキンググループ中間報告書

2021年1月27日、中政審基本問題小委制度設計WGにより、今後の中小企業政策の方向性等を示した「中間報告書」が公表された。

この中間報告書では、まず、中小企業の事業・規模拡大促進策に関して、「対象事業者について労働生産性を基本に設定する従業員基準で範囲を画してはどうか。具体的には、中小企業の事業・規模拡大を支援する法律（「中小企業等経営強化法」のうち「経営力向上計画」・「経営革新計画」、「地域未来投資促進法」の「地域経済牽引事業計画」）については、新たな支援対象類型を創設することとし、併せて、事業・規模拡大に資する一定の補助金や金融支援の対象も見直してはどうか。なお、対象に含めない企業群については、企業の設備投資計画等への影響を緩和するため、一定の猶予期間が必要であると考えられる」との方向性が示された。なお、中小企業基本法第2条で規定されている中小企業者の範囲等については、「中小企業基本法は、規模拡大支援だけでなく、地域コミュニティを支える中小企業支援、取引適正化、災害・危機対応支援など多岐に亘る中小企業支援の対象の考え方を示すものであるため、その定義を見直す必要はないと考えられる」との指摘も記された。

次に、M&Aによる成長・規模拡大については、「今後、税制を具体化するための法的枠組みを整備し、中小企業のM&Aを促進するとともに、事前にデュレデリジェンスの実施を促すような支援が必要ではないか」との指摘がなされた。併せて、所在不明株の問題について、「現在の会社法においては、5年以上継続して会社からの通知が到達せず、配当も受領していない場合には、当該株式について会社等による買取が可能だが、長期間を要するため、M&Aの阻害要因となる事例もある。このため、一定の手続保障等を前提に、手続きに必要な期間を1年に短縮する特例措置を検討することが必要ではないか」との指摘もなされた。

さらに、下請対策に関して、新型コロナウイルス感染症の影響が長引き、リーマンショック時のような中小企業への取引条件の「しわ寄せ」の再来が懸念される中で、「下請中小企業の経営基盤強化を促進するための『下請中小企業振興法』を通じ、発注書面の交付をさらに促すとともに、現在は対象としていない、

他者（顧客）に提供するサービスの一部を構成するサービスの委託等を対象とし、取引の適正化を図る必要がある。その際、望ましい取引慣行を定めた『振興基準』に定める事項に関する調査規定を創設し、いわゆる『下請Gメン』の調査に法的位置づけを付与してはどうか」との方向性が示された。加えて、「近年、デジタル技術の活用等により、親事業者と下請中小企業との間で、新たな取引機会の創出や受託内容・プロセスの最適化を実現する事業者が現れている（略）こうした下請中小企業の利益確保に資する取組が健全な競争環境の下で発展していくよう、適切に後押ししてはどうか」との考えが示された。

このほか、自然災害等の危機対応に関して、「中小企業以外が連携事業継続力強化計画に参画しても、実質的な支援が受けられないことなどから、連携事業継続力強化計画については、策定が進んでいない（80件¹⁶）。そのため、連携事業継続力強化計画を策定した中堅企業が、自然災害等により影響を受けた場合には、一定の金融支援を受けられるようにしてはどうか」との指摘がなされた。

3. 本法律案の概要

本法律案の主な内容は図表1のとおりである。また、本法律案の施行期日は一部規定を除き¹⁷、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日としている。

図表1 本法律案の主な内容

I. 産業競争力強化法の一部改正

- (1) カーボンニュートラル実現に向けた事業者の計画を主務大臣が認定し、①設備投資促進税制、②利子補給等を措置する。
- (2) デジタル技術を活用した全社レベルのビジネスモデルの変革（DX）の計画を主務大臣が認定し、①DX投資促進税制、②財政投融資を原資とした低利融資を措置する。
- (3) 「新たな日常」に向けた事業再構築の計画を主務大臣が認定し、①赤字であってもカーボンニュートラル、DX、事業再構築等に取り組む企業に対する繰越欠損金の控除上限の引上げ、②財政投融資を原資とした低利融資を措置する。
- (4) 上場会社によるバーチャルオンリー株主総会の実現
- (5) 規制のサンドボックスの恒久化（生産性向上特別措置法からの移管）
- (6) 電子提供による債権譲渡通知等の第三者対抗要件の特例
- (7) ベンチャー企業の成長支援（大型ベンチャーへの民間融資に対する債務保証制度の措置、国内ファンド（LPS）による海外投資拡大（現行の海外投資50%規制の適用除外））

¹⁶ 中間報告書の数字からは伸びており、2021年2月末では120件となっている。

¹⁷ 例えば、図表1のI.（4）「上場会社によるバーチャルオンリー株主総会の実現」は公布の日から施行することとしている。

<p>(8) 特別事業再編計画の廃止（株式対価M&Aの株式譲渡益の課税繰延の事前認定の不要化）</p> <p>(9) 株式対価M&Aにおける株式買取請求の適用除外</p> <p>(10) 事業再生ADR（私的整理）から簡易再生手続（法的整理）への移行等の円滑化</p>
<p>II. 中小企業等経営強化法の一部改正</p> <p>(1) 経営革新計画の承認対象を新たな支援対象類型である特定事業者、経営力向上計画の認定対象を新たな支援対象類型である特定事業者等とし、それぞれ金融支援等を措置する。</p> <p>(2) 事業承継等の前に実施する財務状況等の調査に係る事項を記載した経営力向上計画を主務大臣が認定し、金融支援等を措置する。</p> <p>(3) 先端設備等導入計画の恒久化（生産性向上特別措置法からの移管）</p> <p>(4) 中小企業とともに事業継続力強化を行う中堅企業の連携事業継続力強化について、金融支援を措置する。</p>
<p>III. 地域未来投資促進法の一部改正</p> <p>地域経済牽引事業計画の承認制度の対象を新たな支援対象類型である特定事業者とし、金融支援等を措置する。</p>
<p>IV. 経営承継円滑化法の一部改正</p> <p>経済産業大臣の認定を受けた中小企業者については、所在不明株主からの株式買取等の手続に必要な期間を5年から1年に短縮する（会社法の特例）。</p>
<p>V. 下請中小企業振興法の一部改正</p> <p>(1) 他者に提供するサービスを構成するサービスの委託等、これまで下請中小企業振興法の対象としていなかった取引類型を対象に追加する。</p> <p>(2) 振興基準の記載事項に親事業者による発注書面の交付を明記する。</p> <p>(3) 発注者と下請中小企業との間に入り、中小企業の強みを活かした取引機会等を創出する者の認定制度を創設し、金融支援等を措置する。</p> <p>(4) 下請Gメンの調査に法的位置付けを付与する。</p>
<p>VI. 独立行政法人中小企業基盤整備機構法の一部改正</p> <p>独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）の業務に上記I～Vに関する必要な助言・協力業務等を追加する。</p>
<p>VII. 生産性向上特別措置法の廃止</p> <p>生産性向上特別措置法を廃止する。</p>

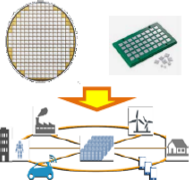
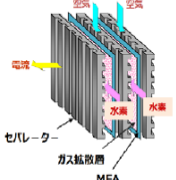
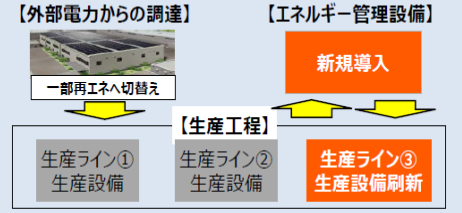
（出所）経済産業省資料より作成

4. 産業競争力強化法の一部改正

4-1. カーボンニュートラル実現に向けた事業者の計画認定制度の創設等

本法律案では、カーボンニュートラル実現に向けた事業者の計画（事業適応計画）を主務大臣が認定する制度を創設し（第21条の15等）、①設備投資促進税制（図表2）、②利子補給等を措置することとしている。

図表2 カーボンニュートラル税制の概要

制度概要		【適用期限：令和5年度末まで】	
		①大きな脱炭素化効果を持つ製品の生産設備導入	②生産工程等の脱炭素化と付加価値向上を両立する設備導入
対象	<p>○温室効果ガス削減効果が大きく、新たな需要の拡大に寄与が見込まれる製品の生産に専ら使用される設備 ※対象設備は、機械装置。</p> <p><措置内容> 税額控除10%又は特別償却50%</p> <p><製品イメージ></p> <p>【化合物パワー半導体】</p>  <p>【燃料電池】</p> 	<p>○事業所等の炭素生産性（付加価値額／エネルギー起源CO2排出量）を相当程度向上させる計画に必要な設備（※） ※対象設備は、機械装置、器具備品、建物附属設備、構築物。導入により事業所の炭素生産性が1%以上向上。</p> <p><炭素生産性の相当程度の上と措置内容> 3年以内に10%以上向上：税額控除10%又は特別償却50% 3年以内に7%以上向上：税額控除5%又は特別償却50%</p> <p><計画イメージ></p> 	
		<p>（出所）経済産業省資料</p>	

なお、「生産工程効率化等設備」（第2条第13項、図表2の②）とは、生産工程等の脱炭素化と付加価値向上を両立する設備を指す。具体的な設備については、主務省令で定めるものとしているが、炭素生産性（付加価値額／エネルギー起源CO₂排出量）を相当程度向上させる計画に必要な設備とすることが想定されている。また、「需要開拓商品生産設備」（第2条第14項、図表2の①）とは、温室効果ガス削減効果が大きく、新たな需要の拡大に寄与が見込まれる製品の生産に専ら使用される設備を指し、そうした製品としては、燃料電池等が想定されている。

論点や課題としては、カーボンニュートラル実現に向けた設備投資に関する利子補給のため、令和3年度は2億円の予算が措置されているが、同設備投資にのみ利子補給を設けたのはどのような理由に基づくのか、また2億円というのはどのような算定根拠に基づくのか等が挙げられる。さらに次年度以降も利子補給に要する予算を計上する必要があると想定されるが、次年度以降の必要額の見通しはどうかということのほか、事業適応計画の認定件数としてどのくらいを見込んでいるのか等が挙げられる。

4-2. DXの実現に向けた事業者の計画認定制度の創設等

本法律案では、デジタル技術を活用した全社レベルのビジネスモデルの変革（DX）の計画（事業適応計画）を主務大臣が認定する制度を創設し（第21条

の15等)、①DX投資促進税制(図表3)、②財政投融资を原資とした低利融資を措置することとしている。

図表3 DX投資促進税制の概要

制度概要		【適用期限：令和4年度末まで】									
認定要件	デジタル(D)要件	① データ連携・共有 (他の法人等が有するデータ又は事業者がセンサー等を利用して新たに取得するデータと内部データとを合わせて連携すること) ② クラウド技術の活用 ③ 情報処理推進機構が審査する「DX認定」の取得(レガシー回避・サイバーセキュリティ等の確保)	税制措置の内容 <table border="1"> <thead> <tr> <th>対象設備</th> <th>税額控除</th> <th>OR</th> <th>特別償却</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> ソフトウェア 繰延資産*1 器具備品*2 機械装置*2 </td> <td> 3% 5%*3 </td> <td></td> <td>30%</td> </tr> </tbody> </table> *1 クラウドシステムへの移行に係る初期費用をいう *2 ソフトウェア・繰延資産と連携して使用するものに限る *3 グループ外の他法人ともデータ連携・共有する場合 ※ 投資額下限：売上高比0.1%以上 ※ 投資額上限：300億円 (300億円を上回る投資は300億円まで) ※ 税額控除上限：「カーボンニュートラル投資促進税制」と合わせて当期法人税額の20%まで	対象設備	税額控除	OR	特別償却	<ul style="list-style-type: none"> ソフトウェア 繰延資産*1 器具備品*2 機械装置*2 	3% 5%*3		30%
	対象設備	税額控除		OR	特別償却						
<ul style="list-style-type: none"> ソフトウェア 繰延資産*1 器具備品*2 機械装置*2 	3% 5%*3		30%								
企業変革(X)要件	① 全社の意思決定 に基づくものであること(取締役会等の決議文書添付等) ② 一定以上の生産性向上 などが見込まれること等										

(出所) 経済産業省資料

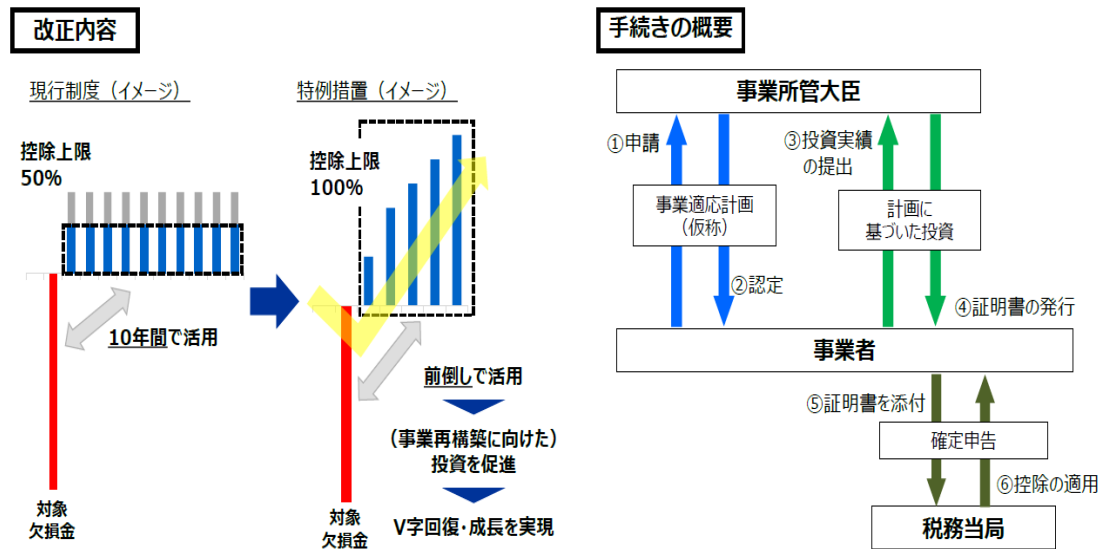
論点や課題としては、カーボンニュートラル税制の適用期限が令和5年度末なのに対し、DX投資促進税制の適用期限が令和4年度末と1年早いのはなぜか、DX実現に向けた事業適応計画の認定において、特に重視されるのはどのような指標か、DXの実現に向けた事業適応計画の認定件数について、どのぐらいの認定件数を見込んでいるのか等が挙げられる。さらに、DX投資促進税制(事業適応計画の認定を受けている事業者が適用対象)とDX認定制度¹⁸をどのように関連付けて運用していこうと考えているのか等が挙げられる。

4-3. 事業再構築に関する事業者の計画認定制度の創設等

本法律案では、「新たな日常」に向けた事業再構築の計画(事業適応計画)を主務大臣が認定する制度を創設し(第21条の15等)、①赤字であってもカーボンニュートラル、DX、事業再構築等に取り組む企業に対する繰越欠損金の控除上限の特例(繰越欠損金の控除上限を最大5年間にわたり現行の50%から最大100%に引上げ)(図表4)、②財政投融资を原資とした低利融資を措置することとしている。なお、繰越欠損金の控除特例について、中小企業は現行でも100%まで控除が可能であり、本制度は中堅企業・大企業向けの制度である。

¹⁸ 情報処理促進法の指針を踏まえた優良な取組を行う事業者を認定する制度であり、2020年12月に2社に対してDX認定が行われ、その後2021年2月に5社、同年3月に18社の認定が行われている。

図表4 「繰越欠損金の控除上限」の特例



(出所) 経済産業省資料

論点や課題としては、繰越欠損金の控除上限の特例の対象となる「成長発展事業適応¹⁹」には、具体的にどのようなものが想定されているのか、実施指針等において、政府が分かりやすく事業者に明示すべきである。さらに、事業再構築に向けた投資内容を含む事業適応計画の認定において、特に重視されるのはどのような指標なのか、また、事業適応計画について、どのぐらいの認定を想定しているのか等も挙げられる。

4-4. 上場会社によるバーチャルオンリー株主総会の実現

日本の会社法は、株主総会を招集する場合に「場所」を定めなければならないと規定している。このため、株主が参集する実在の場所を設けずにインターネット上のみで株主総会を開催する「バーチャルオンリー型株主総会」の実施は認められていない状況にある²⁰。新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、米国や英国では恒久的措置として、また、ドイツやフランスでも時限措置

¹⁹ 予見し難い経済社会情勢の変化によりその事業の遂行に重大な影響を受けた事業者がその事業の成長発展を図るために行うものと定義されている (第2条第12項第1号)。

²⁰ ただし、現行の会社法上、「ハイブリッド型株主総会」(物理的に会場を設けた上でインターネット等を通じた参加・出席も認めるもの)の開催は許容されており、2020年には122件の開催実績があった。当該総会について政府は「取締役が実際に開催する株主総会の場所を決定し、これを株主に通知した上で、その場所に来ていない株主等についても、情報伝達の双方向性及び即時性が確保されるような方式によって株主総会に出席することを認めることは、会社法上許容される」と答弁している (第197回国会衆議院法務委員会議録第2号3頁 (2018. 11. 13))。

として、それぞれバーチャルオンリー型株主総会の開催が認められる中、我が国においてもその早期実現を求める声が高まっていた（図表5）²¹。

これを受け、本法律案では、上場会社による株主総会について、経済産業大臣及び法務大臣の確認を受けた場合に、バーチャルオンリー型株主総会を実施できるとする特例を設けることとしている（第66条）²²。

論点や課題としては、バーチャルオンリー型株主総会の実施に当たっては、例えばインターネットの利用に慣れていない高齢の株主等の参加が困難になること等も懸念されることから、将来的な会社法改正による当該株主総会の全面解禁の可能性も見据えながら、いかにして株主の権利に留意した実施を確保していくのか等が挙げられる²³。

図表5 バーチャル株主総会の開催に関する主要国の状況

対象	日本	米国 (※1)	英国 (※2)	ドイツ (※3)	フランス (※4)
ハイブリッド型 株主総会	○	○	○	○	○
バーチャルオンリー 型株主総会	×	○	○	○ (時限措置)	○ (時限措置)

(※1) デラウェア州の場合。米国では州によって対応が異なっている。

(※2) 英国ではバーチャルオンリー型株主総会の開催は可能と解されているが、更に2020年3月26日から同年9月30日までの間に開催される株主総会については、定款の定めにかかわらずバーチャルオンリー型株主総会の開催を認める時限立法が2020年6月に制定された。

(※3) ドイツでは、2020年に開催される株主総会を対象に、株主の物理的出席を認めない株主総会を許容する特別法が2020年3月に制定された。

(※4) フランスでは、コロナのために集会が禁止されている期間に開催される株主総会について、株主の物理的出席を認めない株主総会を許容する行政命令が2020年3月に発出された。

(出所) 経済産業省資料に基づき作成

4-5. プロジェクト型「規制のサンドボックス制度」の恒久化

プロジェクト型「規制のサンドボックス制度」（以下「規制のサンドボックス制度」という。）は、AI、IoT等の新技術の実用化が現行規制との関係で困

²¹ 日本経済団体連合会「株主総会におけるオンラインの更なる活用についての提言」（2020年10月13日）、全国中小企業団体中央会「バーチャルオンリー総会等に係る要望について」（2021年3月9日）

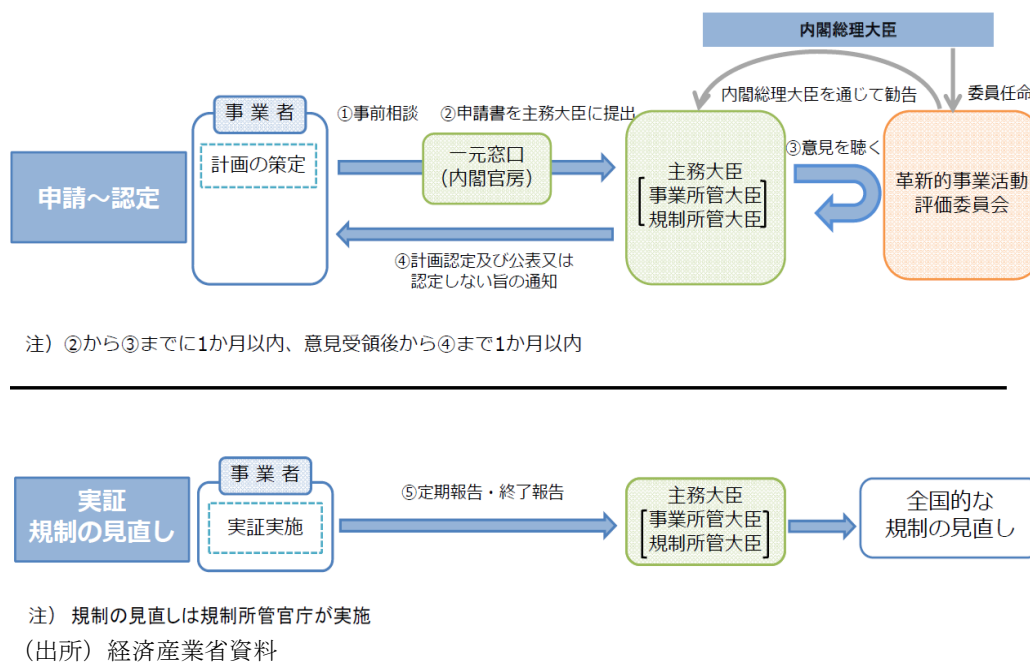
²² なお、中小企業関係組合も総会の実施に関し、省令（中小企業等協同組合法施行規則）に「場所」を要件とする規定が存在することから、バーチャルオンリー型の総会は開催できないこととなっている。このため、今後、省令改正等を行い、バーチャルオンリー型総会の実施を可能とすることが検討されている（5月上旬政令改正予定）。

²³ 例えば、①株主総会への出席と事前の議決権行使の効力の関係、②質問・動議の取扱い、③通信障害があった場合の効果等に配慮した運用、④会社法の改正を見据えた株主総会の在り方自体の見直し（例：決議事項の見直し、説明義務や動議権の在り方）等の検討の必要性が指摘されている（平野信行「株主総会におけるオンラインの更なる活用」『月刊経団連』（2020.12））。

難である場合に、それらの社会実装に向け、事業者の申請に基づき規制官庁の認定を受けた実証を行い、実証により得られたデータを用いて規制の見直しにつなげることを目的とした制度であり、「企業単位」の規制改革スキームの一つに位置付けられる²⁴。すなわち、企業による新たな試みを「事業」ではなく、「実証」として試行することを国が認めるもので、企業と国が協力してイノベーション促進と規制改革に向けたエビデンスの蓄積を両立するために構築された制度である。具体的には、期間や参加者を限定すること等により、安全性を確保しながら既存の規制の適用を受けることなく、新技術等の実証を行うことができる環境を整えることで迅速な実証を可能とし、実証で得られた情報・資料を活用できるようにして、規制改革を推進する仕組みとなっている（図表6）。

規制のサンドボックス制度は、生産性向上特別措置法に基づく措置であるが、本法律案により同法を廃止するとともに、同制度を産業競争力強化法に移管(恒久化) することとしている²⁵。

図表6 規制のサンドボックス制度の仕組み



²⁴ 規制改革スキームには、①規制改革推進会議等を通じた「全国単位」、②国家戦略特区等を通じた「地域単位」、③規制のサンドボックス制度等を通じた「企業単位」の三層構造の仕組みがある。なお、規制のサンドボックス制度には、プロジェクト型とは別の仕組みとして、国家戦略特別区域法に基づく「地域限定型」の規制のサンドボックス制度も整備されている。

²⁵ 2021年3月末現在、19件の案件が認定されており、このうち経済産業大臣が主務大臣となる案件が全省庁最大の9件(うち中小企業案件7件、他省庁との共管案件含む)を占めている。

論点や課題としては、当該措置について、これまでの活用実績、課題、規制の見直しニーズ等をどのように評価²⁶した上での対応であるのか明らかにされる必要がある。また、規制のサンドボックス制度、グリーゾーン解消制度²⁷及び新事業特例制度²⁸の全ての企業単位のスキームが産業競争力強化法に措置されることとなるが、更なるイノベーションの創出に向けて、企業単位の各スキームをどのように活用していくべきであるのか等も課題となる²⁹。

4-6. 電子提供による債権譲渡通知等の第三者対抗要件の特例

民法では、債権譲渡の債務者への通知等については、確定日付のある証書（内容証明郵便³⁰等）でなければ第三者対抗要件を満たさないこととしている（第467条第2項）。本法律案では、債権（将来債権³¹を含む）の譲渡の通知又は承諾（以下「債権譲渡通知等」という。）に関し、認定新事業活動計画³²に従い提供する情報システムによる債権譲渡通知等については、一定の要件の下³³、民法第467条第2項に規定する確定日付のある証書による債権譲渡通知等とみなし第三者対抗要件を具備しているとする特例を設けることとしている（第11条の2）。

論点や課題として、電子提供による債権譲渡通知等に対しては、デジタル化による業務効率化・迅速化等の効果が期待される一方、通知内容の改変やシステム障害の発生の懸念もあることから、どのようにしてデータの真正性を担保する仕組みを構築していくのか等が挙げられる。

²⁶ 「成長戦略フォローアップ」（2020年7月閣議決定）には、規制のサンドボックス制度について、「活用実績、課題、規制の見直しニーズ等を踏まえ、制度の継続や拡充を含めた検討を行い、その結果に基づき必要な措置を講ずる」との方向性が明記されていた。

²⁷ 事業者が現行の規制の適用範囲が不明確な分野においても、安心して新事業活動を行い得るよう、具体的な事業計画に即してあらかじめ規制の適用の有無を確認できる制度。

²⁸ 新事業活動を行おうとする事業者がその支障となる規制の特例措置の整備を提案し、安全性等を確保する措置の実施を条件としながら、企業単位で規制の特例措置の適用を認める制度。

²⁹ 企業単位の規制改革スキームをめぐる問題等については、上谷田卓「企業単位の規制改革スキームの活用概況と課題」『経済のプリズム』No. 197（2021. 3）を参照。

³⁰ いつ、いかなる内容の文書を誰から誰宛てに差し出されたかを差出人が作成した謄本により日本郵便株式会社が証明する制度。

³¹ 将来に発生することが見込まれる債権。

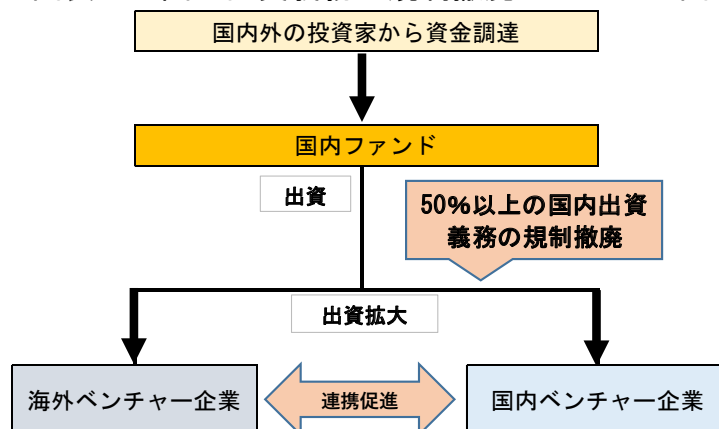
³² 新事業特例制度（新事業活動を行おうとする事業者が支障となる規制の特例措置の整備を提案し、安全性等を確保する措置の実施を条件としながら、企業単位で規制の特例措置の適用を認める制度）の活用認定を受けた事業者による計画（第9条等）。

³³ ①債権譲渡通知等をした者及びこれを受けた者が当該債権譲渡通知等の日時及びその内容を容易に確認できること、②債権譲渡通知等の日時及びその内容の記録を保存し、及びその改変を防止するために必要な措置として主務省令で定める措置が講じられていること。

4-7. ベンチャー企業の成長支援

本法律案では、イノベーション創出の担い手となるベンチャー企業の成長を支援するため、新たな技術やビジネスモデル等の実用化を目指し、大量生産等を自ら行う大規模研究開発型のベンチャー企業（いわゆる「ディープテックベンチャー³⁴」）を対象とし、経済産業大臣が事業計画（革新的技術研究成果活用事業活動計画）を認定した上で、民間金融機関からの融資に対し、中小機構が債務保証を行う制度を新設することとしている（第21条の2等）。また、国内外のベンチャー企業の連携を促進する観点から、外部経営資源活用促進投資事業（いわゆる「オープンイノベーション³⁵」）に取り組む投資事業有限責任組合（LPS³⁶、いわゆる「ファンド」）を対象とし、経済産業大臣が事業計画（外部経営資源活用促進投資事業計画）を認定した上で、現行の50%以上の国内出資義務の適用除外（最大100%まで出資可）とする特例を設けるとともに（図表7）、当該国内ファンドの民間金融機関からの融資に対し、中小機構が債務保証を行う制度を新設することとしている（第17条の2等）。

図表7 国内出資義務の規制撤廃のイメージ図



（出所）経済産業省資料に基づき作成

論点や課題としては、今般の中小機構による債務保証や国内ファンドに対する国内出資義務の適用除外は、国内ベンチャー企業に対する更なる支援の呼び水ともなり得るため、中小機構や国内ファンドによるリスクテイクに留意しつ

³⁴ 「ディープテック」とは、大学や研究機関で研究開発された最先端の成果を基礎に、世の中の生活スタイルを大きく変えたり、社会的課題を解決したりするテクノロジーを意味する。

³⁵ 自らの経営資源以外の外部経営資源を活用した生産性向上、新たな需要開拓に向けた事業活動を意味する（第2条第9項）。

³⁶ LPSはLimited Partnershipの略。「投資事業有限責任組合契約に関する法律」（LPS法）に基づく投資事業有限責任組合契約により成立する無限・有限責任組合員からなる組合。

つ、どのようにして国内ベンチャー企業の成長促進及び国内外のベンチャー企業間の連携を促す運用を確保していくのか等が挙げられる。

4-8. 特別事業再編計画の廃止と株式対価M&Aの株式譲渡益の課税繰延の事前認定の不要化

特別事業再編計画は、2018年の産業競争力強化法の改正によって新たに措置されたものであり、自社及び他社の経営資源を有効活用して、事業の生産性向上を図る目的で行う事業再編計画である。認定に当たっては、2014年1月の産業競争力強化法の施行時から存在する事業再編計画に対しては6要件（①計画期間、②生産性の向上、③財務の健全性、④雇用への配慮、⑤事業構造の変更、⑥前向きな取組）が課されているのに対し、特別事業再編計画については事業再編計画の6要件に加えて、①新事業活動、②新需要の開拓及び③経営資源の一体的活用の3要件が課されている。

特別事業再編計画に基づく事業再編について、平成30年度税制改正では、自社株を対価とした株式取得による事業再編の円滑化措置として、対象会社の株主に対する課税の繰延措置が講じられた（2021年3月31日までの時限措置）。しかしながら、特別事業再編計画の認定は、実績ゼロで推移し、それに対し、経済産業省は、「一生懸命その広報に努めてきたが、利用実績はない。事業者から数多くの問い合わせがあるものの、M&Aの機密情報を社外に持ち出すこと自体に抵抗があるとか、その認定に際して所管省庁で数か月の事前相談や審査が行われるために、M&Aのスピード感に合わないという要因が重なり、申請には至らないといった意見を頂戴している」旨の答弁を行っている³⁷。こうした点を踏まえ、本法律案では、特別事業再編計画を廃止することとしている。

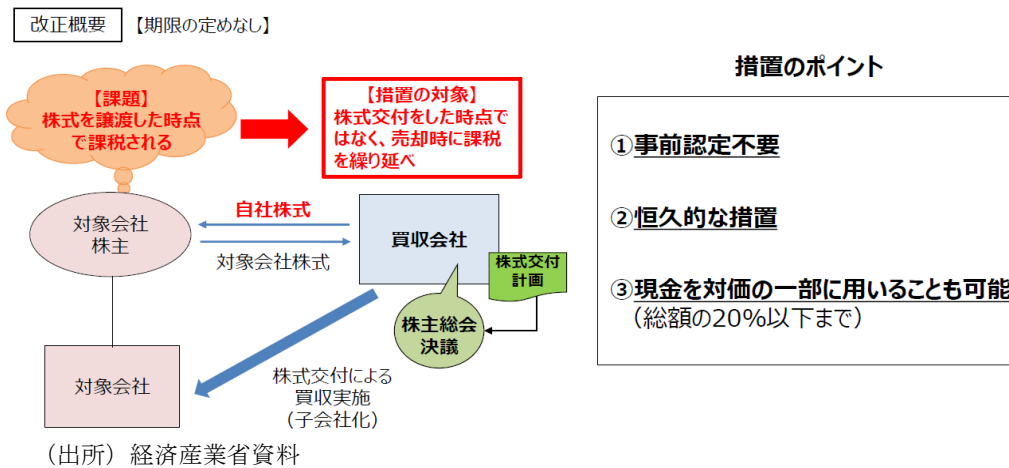
次に、株式対価M&Aの株式譲渡益の課税繰延については、改正会社法（2021年3月1日施行）において、自社株式等を対価とするM&Aについて、新たに「株式交付³⁸」制度が創設されたものの、改正時点では、株式を譲渡した時点で、被買収会社の株主に対し、株式譲渡益の課税が生じることが想定されてきた（株

³⁷ 第200回国会衆議院法務委員会議録第9号13頁（2019.11.19）

³⁸ 会社法に規定される「株式交付」とは、株式会社が他の株式会社を子会社化する際、自社の株式を対価として交付する制度。産業競争力強化法による株式対価M&Aと比較すると、事業所管大臣の計画認定等は不要である一方、株式交付の対象は国内の他の株式会社に限られる（子会社の株式を追加取得しようとする場合や外国会社を買収するM&Aには利用できない）等の違いがある。また、産業競争力強化法による株式対価M&Aについては、会社法の特例措置（本稿4-9.参照）の適用を含む各種支援措置が準備されている。

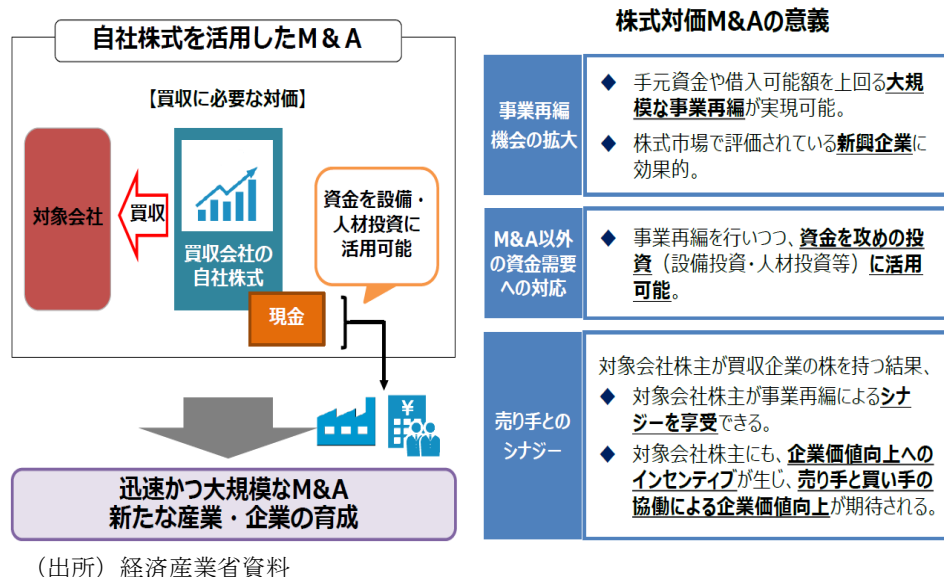
主は納税のための資金を用意しなければならず、株式対価M&Aの障害の一つとされてきた)。令和3年度税制改正では、事前認定を不要とし、株式対価M&Aの株式譲渡益の繰延措置（株式交付をした時点ではなく、売却時に課税を繰り延べ）を恒久的な措置として講ずることとなった³⁹（図表8）。

図表8 株式対価M&Aを促進するための措置の創設



なお、株式対価M&Aは、現金を用いずに会社等の買収ができるため、手元資金に余裕のない新興企業等にとって、特に大規模買収が行いやすくなる等のメリットがあり、欧米では一般的なM&Aの手法とされる（図表9）。

図表9 株式対価M&Aの意義等



論点や課題としては、まず、特別事業再編について、認定実績ゼロのままで、

³⁹「所得税法等の一部を改正する法律」（2021年3月26日成立、4月1日施行）において措置。

計画の廃止に追い込まれたのは、制度設計に際して、事業者側のニーズの把握等が不十分であったのではないかと考えられ、この反省を今後の政策運営にいかにかに生かしていくかという点が挙げられる。また、今回の制度改正により、どのぐらい株式対価M&Aの活用が増加すると考えているのか等が挙げられる。

4-9. 株式対価M&Aにおける株式買取請求の適用除外

株式対価M&Aに反対する買収会社の株主は、会社法第797条第1項の規定に基づき、買収会社に対しその株式の買取を請求できる⁴⁰ところ、本法律案では、事業再編の円滑化を図るため、産業競争力強化法第23条で規定される「事業再編計画」の認定を受けた株式対価M&Aで一定の要件を満たすものについては、買取請求を適用除外とすることとしている（第30条）。

論点や課題としては、これまで株式買取請求の適用除外の措置がとらなかったのはどういう理由や背景があったからなのか、同措置によりどのような効果が期待されるのか等が挙げられる。

4-10. 事業再生ADRから簡易再生手続への移行等の円滑化

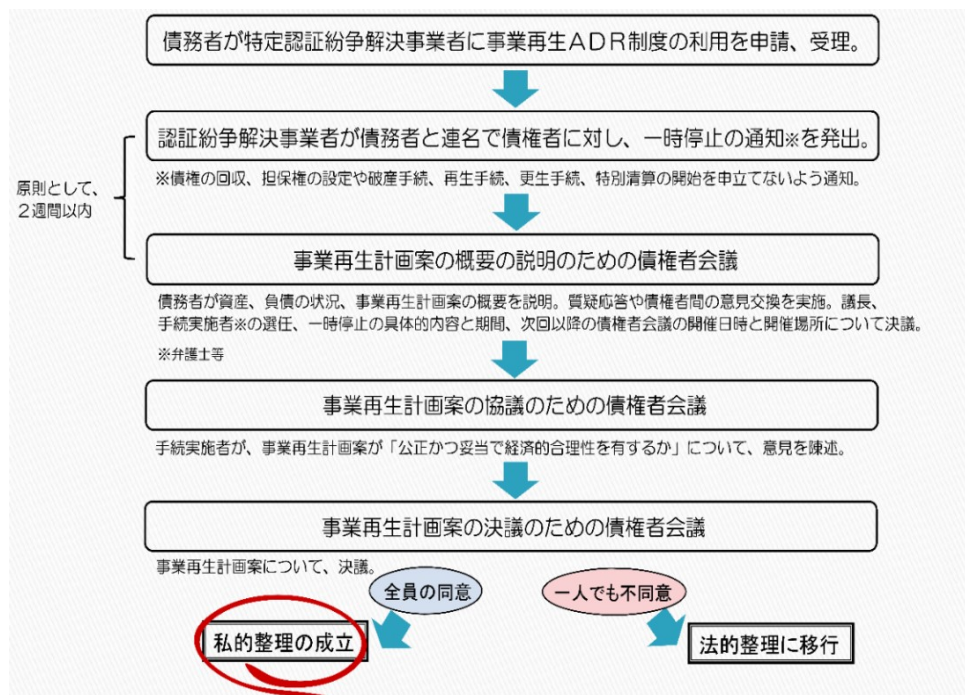
事業再生ADR（Alternative Dispute Resolution）は、過剰債務に悩む企業の問題を解決するため、裁判所が関与しない私的整理であり、中立な専門家（特定認証紛争解決事業者）が、金融債権者と債務者の間を調整する制度として、2007年の改正産業活力再生特別措置法で創設され、その後、産業競争力強化法に承継されたものである（図表10）。

裁判所に対して民事再生の申立てがなされ、裁判所に受理された場合、裁判所により監督委員が選任され、再生債務者は監督委員による監督に服することになる。本法律案では、私的整理から法的整理に移行する際の再生の円滑化を図るため、再生手続開始の申立て前に、特定認証紛争手続が実施されていたときは、裁判所は、当該手続において和解の仲介を実施していたことを考慮した上で、民事再生法第54条第2項による監督委員の選任をするものとしている（第49条）。また、事業再生ADRで5分の3以上（金額ベース）の債権者が再生計画に同意した場合に、事業再生ADRの第三者機関が再生計画における債権カットの必要性を確認したときには、事業再生ADRが不調に終わり、簡易再生に移行しようとする際に、裁判所が当該事業再生計画の債権の減額につ

⁴⁰ 合併に反対の株主に与えられる株式買取請求権。株主総会に先立ち、吸収合併に反対する旨を存続会社に通知し、かつ、株主総会において合併に反対した株主は会社に対し、自己の有する株式を「公正な価格」で買い取ることを請求できる。

いて事業再生ADRで確認されている事実を考慮して簡易再生の開始決定の判断を行う規定を設けることとしている（第65条の3及び同条の4）。併せて、金融機関（債権者）に事業再生ADRへの参加の努力義務を課すこととしている（第65条の5）。

図表 10 事業再生ADRの流れ（モデルケース）



（出所）経済産業省資料

論点や課題としては、今回の改正が事業再生の円滑化にどのように資すると考えているのか、特に、金融機関に事業再生ADRへの参加の努力義務を課すことにしているが、どのような効果が期待できるのか等が挙げられる。

5. 中小企業等経営強化法の一部改正／地域未来投資促進法の一部改正

5-1. 中小企業から中堅企業への成長環境の整備

本法律案では、①中小企業等経営強化法及び②地域未来投資促進法において、常時使用する従業員の数で規定する「特定事業者」を新たな支援対象類型として定義した上で（図表11）、中小企業等経営強化法について「経営革新計画」⁴¹

⁴¹ 中小企業者及び組合等が「新事業活動」（例：新商品や新役務の開発又は生産、商品の新たな生産又は販売の方式の導入）に取り組み、「経営の相当程度の向上」（①付加価値額又は一人当たりの付加価値額の伸び率、②経常利益の伸び率が3～5年で相当程度向上すること）を目的に策定する「経営革新計画」を都道府県知事が承認した上で、金融支援等を措置する仕組み。

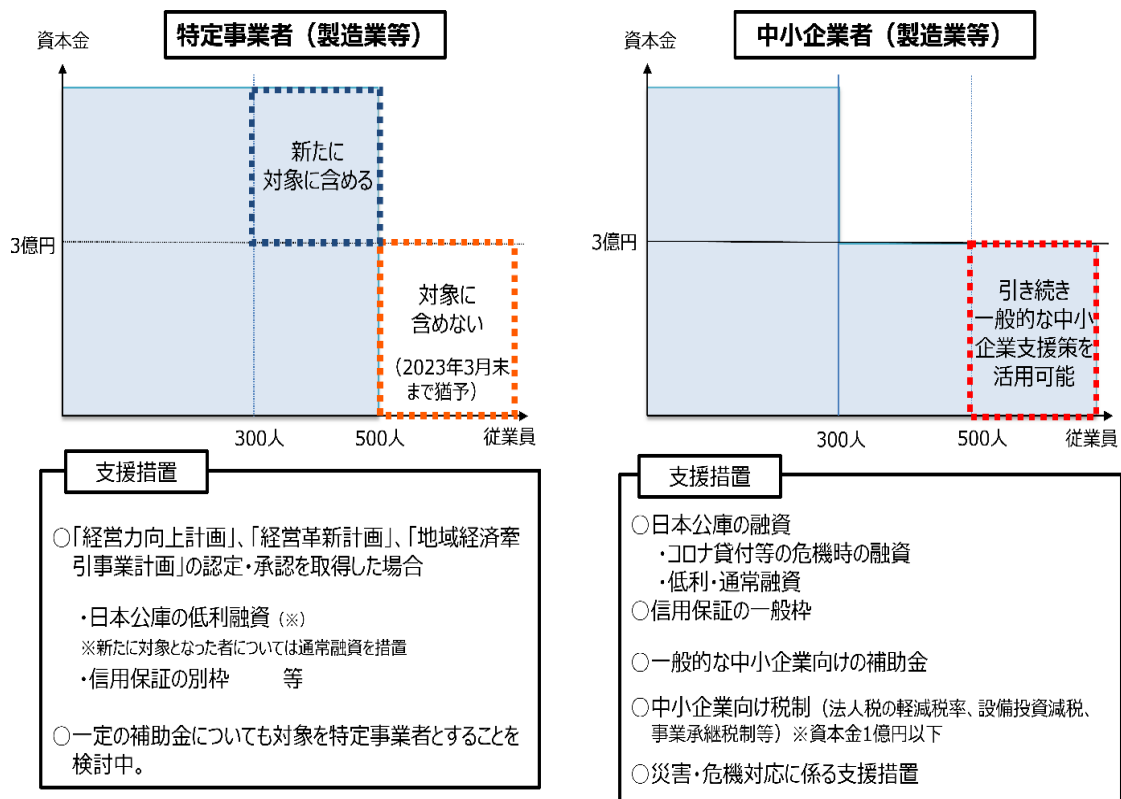
の承認対象を特定事業者、「経営力向上計画⁴²」の認定対象を特定事業者等⁴³とするとともに、地域未来投資促進法について「地域経済牽引事業計画⁴⁴」の承認対象を「特定事業者」として、それぞれ金融支援等を措置することとしている。

図表 11 特定事業者と中小企業者の定義

【特定事業者】	従業員	【中小企業者】	資本金	従業員
製造業等（※）	500人以下	製造業等（※）	3億円以下	300人以下
卸売業	400人以下	卸売業	1億円以下	100人以下
サービス業 小売業	300人以下	サービス業	5,000万円以下	100人以下
		小売業	5,000万円以下	50人以下

（※）製造業等は、製造業、建設業、運輸業その他業種に属する事業を主たる事業として営むものを指す。
（出所）経済産業省資料に基づき作成

図表 12 特定事業者・中小企業者向けの支援措置（製造業等の場合）



（出所）中小企業庁資料

⁴² 中小・中堅企業等が経営力向上のための人材育成、設備投資等の取組を記載した「経営力向上計画」を事業所管大臣が認定した上で、金融支援等を措置する仕組み。

⁴³ 「等」には、常時使用する従業員数が2,000人以下の社会福祉法人等が想定されている。

⁴⁴ 地域の特性を生かして高い付加価値を創出等する事業者を対象とし、市町村・都道府県が作成した「基本計画」に基づき当該事業者が作成する「地域経済牽引事業計画」を都道府県知事が承認した上で、金融支援等を措置する仕組み。

経営革新計画の承認及び経営力向上計画の認定の対象に含めないこととする企業群に属する中小企業者（図表12のオレンジ点線部分（製造業等の場合：資本金3億円以下、かつ、従業員数501人以上））については、2023年3月31日までは特定事業者とみなして引き続き承認・認定対象とする経過措置が設けられており（これにより各計画スキームに紐づく支援の対象に含まれる）、同日以降は、承認・認定対象から除くこととしている（本法律案附則第8条及び第9条）。

また、地域経済牽引事業計画の承認を受けた場合における一部の支援措置についても、その対象に含めないこととする企業群に属する中小企業者（図表12のオレンジ点線部分）に対する経過措置として、2023年3月31日時点において地域経済牽引事業計画の承認を受けている中小企業者については、その翌日以降も特定事業者とみなして金融支援等の対象に含めることとする経過措置が設けられている（本法律案附則第10条）。すなわち、特定事業者に該当しない中小企業者であって、2023年3月31日までに当該計画の承認を受けていない者については、特定事業者向けの支援対象から除くこととしている⁴⁵。

ただし、上記改正は、経営革新計画、経営力向上計画及び地域経済牽引事業計画の3つの計画認定（承認）制度についてのみ、その支援対象類型を変更するものであり、当該対象から除かれる場合についても、一般的な中小企業支援策については引き続き対象となることとしている。

論点や課題としては、今般、中小企業の成長促進、すなわち足腰の強い中小企業の創出に向けた手段として、「中小企業基本法」の改正という形ではなく、中小企業等経営強化法に基づく経営革新計画及び経営力向上計画、並びに地域未来投資促進法に基づく地域経済牽引事業計画の3つの計画認定（承認）制度に焦点を当て、その支援対象を従業員数で区画する特定事業者とすることとしたが、その狙いや問題意識、期待される政策効果等に加え、経過措置後に支援対象から除外される企業群に対する支援の必要性やその在り方等が挙げられる。さらに、中小企業向けの優遇税制について、成長戦略会議等で具体的な提案⁴⁶があったが、変更を加えなかった理由等についても丁寧な議論が求められる。

⁴⁵ ただし、地域未来投資促進法第15条では、特定事業者の要件から外れることのディスインセンティブの解消を企図し、事業拡大等により特定事業者（承認申請時に特定事業者であったものに限る）の要件を満たさなくなった承認地域経済牽引事業者について、計画期間中については特定事業者とみなし、特定事業者向けの支援を継続する特例を設けることとしている。

⁴⁶ 「成長戦略会議」では、例えばデービッド・アトキンソン氏が「1億円以上の出資金の規制を廃止し、税優遇の適用対象を全業種500人での規制に移動したほうがいいのではないか」との具体的な提案を行っている（第1回成長戦略会議議事要旨（2020.10.16））。

5-2. 特定事業者等に対しデューデリジェンスの実施を促すための支援

本法律案では、特定事業者等が事業承継等の前に実施する財務等の調査（いわゆる「デューデリジェンス⁴⁷⁾」)に関する事項を「経営力向上計画」の認定要件に加えることとし、当該事項が記載された認定経営力向上事業について、金融支援等を措置することとしている（第17条第4項第2号）。

論点や課題としては、「経営力向上計画」の認定要件にデューデリジェンスの実施を加えることとした狙いや期待される効果について、どのように認識しているのか等が挙げられる。

5-3. 先端設備等導入計画の恒久化

本法律案では、生産性向上特別措置法を廃止することに伴い、同法の先端設備等導入計画に係る規定を中小企業等経営強化法に移管（恒久化）することとしている。なお、固定資産税減免は2023年3月31日までの措置となっている。

論点や課題としては、本スキームを活用した設備等の数量は、2020年12月末時点で14万4,692台、約1兆5,222億円の設備投資が見込まれているとされるが、政府は、こうした活用状況をどのように評価しているのか、それを明らかにした上で、単なる制度の移管にとどまらず、本スキームを適宜改良していく必要はないか等が挙げられる。

5-4. 連携事業継続力強化計画に関する中堅企業への支援

中堅企業が連携事業継続力強化計画に参画しても実質的な支援が受けられないこと等から、連携事業継続力強化計画の策定が進んでいないことを踏まえ、本法律案では、中小企業と共に事業継続力強化を行う中堅企業が行う連携事業継続力強化について、当該中堅企業を長期資金の貸付の対象等とすることとしている（第61条第6項等）。

論点や課題としては、中堅企業が連携事業継続力強化計画に参画する意義、金融支援を措置することが、中堅企業が連携事業継続力強化計画に参加するインセンティブとしてどの程度機能するのか等が挙げられる。

6. 経営承継円滑化法の一部改正

会社法上、株式会社は、株主に対して行う通知等が5年以上継続して到達せ

⁴⁷⁾ デューデリジェンス (Due Diligence) とは、事業承継、投資、M&A等を実施するに当たり、その対象となる企業や承継・投資先の価値やリスク等を財務・法務・税務面等から調査することを意味する。

ず、継続して5年間剰余金の配当を受領されない場合、当該株主（所在不明株主）の有する株式の買取り等の手続が可能となる。

本法律案では、所在不明株主の存在が中小企業のM&Aで問題となるケースがある点を踏まえ、まず、株式会社である中小企業者について、一部の株主の所在が不明であることが原因で後継者に円滑に事業承継させることが困難であると認められるときに、経済産業大臣の認定を受けることができるという制度を新設することとしている（第12条第1項）。また、経済産業大臣の認定を受けた中小企業者については、3月以上の一定期間内に所在不明株主及びその他の利害関係人は異議を述べるができる旨等を公告⁴⁸し、かつ、当該株主及びその登録株式質権者（会社法に規定する登録株式質権者をいう。）に対して、これを催告⁴⁹するという手続を会社法の手続に先立って一度行った後、両手続において当該株主等から異議が出なければ、所在不明株主の株式の買取り等を行うまでに期間を5年から1年に短縮する旨の会社法の特例を規定し、集約化手続の短縮を行うこととしている（第15条）（図表13）。

図表 13 株式買取り手続の流れ



（出所）中政審基本問題小委WG中間報告書

論点や課題としては、中小企業者の一部の株主の所在が不明であることが原因で、後継者に円滑に事業承継させることが困難であると認められるときに、経済産業大臣の認定を受けることができるという認定制度を新設することと

⁴⁸ 官報や新聞、あるいはインターネットへの掲載によって、世の中に広く知らせること。

⁴⁹ 所有不明株主への個別の通知を行うこと。

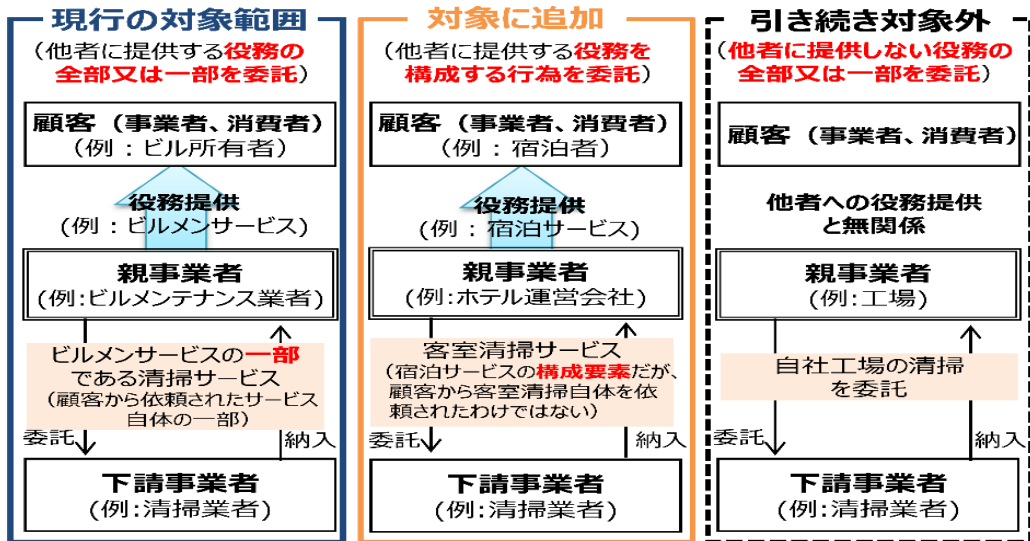
しているが、どの程度の認定数を見込んでおり、円滑な事業承継にどのように資するものかと考えているのか、さらには、会社法で定められている所在不明株主の株式の買取り等を行うまでに必要な期間を5年から1年に短縮する特例を規定し、集約化手続の短縮を行うこととしているが、なぜこのタイミングで改正を行うこととなったのか等が挙げられる。

7. 下請中小企業振興法の一部改正

7-1. 対象取引類型の拡大

本法律案では、下請中小企業振興法が対象とする「取引類型⁵⁰」について、第2条第2項第5号における他者に提供する役務の目的を「役務の提供の行為」から「役務を構成する行為」とするなど、これまで同法が対象としていなかった取引類型を同法の対象に追加することとしている（図表14）。

図表 14 対象取引の拡大イメージ（役務の場合）



（出所）中小企業庁資料

論点や課題としては、今般の見直しによって、フリーランス⁵¹を含む個人事業者との取引を下請中小企業振興法の振興対象に含めることが可能となる中、親事業者はもとより、様々な勤務・事業形態にあるフリーランス等に対し、今般

⁵⁰ 同法の対象とする取引類型は、①物品等の製造（第1項）、②設備・器具の製造・修理（第2項）、③物品の修理（第3項）、④情報成果物の作成（第4項）、⑤役務の提供（第5項）、の各類型の取引行為を反復継続して委託することを業として行う者である（第2条第2項）。

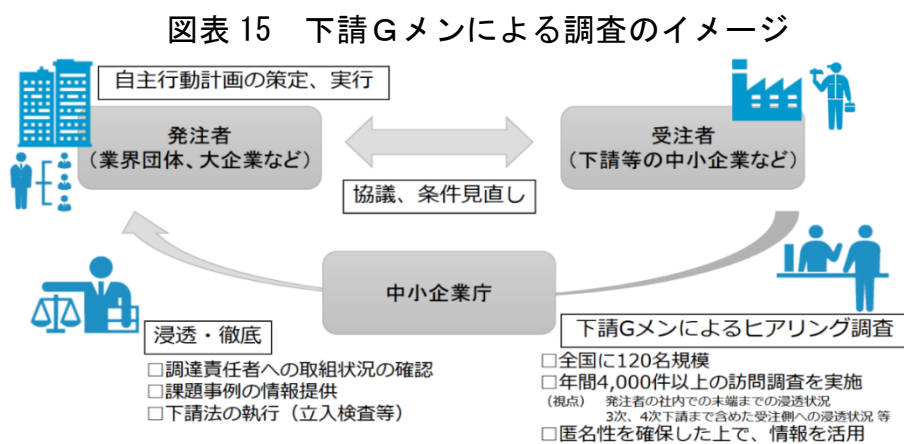
⁵¹ 内閣府による「フリーランス実態調査」（2020年5月）では、①自身で事業等を営んでいる、②従業員を雇用していない、③実店舗を持たない等といった者をフリーランスと定義している。

の見直しの意義をどのように周知していくのか、また、具体的にどのような支援措置を講じていくのか等が挙げられる。

7-2. 適切・健全な下請振興の推進（発注書面の交付と下請Gメン調査の推進）

本法律案では、下請事業者の経営基盤の強化と適切・健全な下請振興の推進を図るため、下請中小企業振興法の振興基準に掲げる事項に「発注書面の交付その他の方法による」発注分野の明確化等を規定し、親事業者の下請事業者に対する発注書面の交付を促進することとしている（第3条第2項第2号）。

併せて、取引調査員（いわゆる「下請Gメン」⁵²）が行う同法の振興基準に定める事項に関する調査に法的位置付けを与えることとしている（第26条）（図表15）。



(出所) 中小企業庁資料

論点や課題としては、新型コロナウイルス感染症の影響が長期化する中、下請取引への影響や下請事業者の懸念等を把握する下請Gメンの役割は一層重要となると考えられるため、いかにして、下請Gメンの人員体制の増強や能力向上等を含む取引適正化に向けた取組を実施していくのか等が挙げられる。

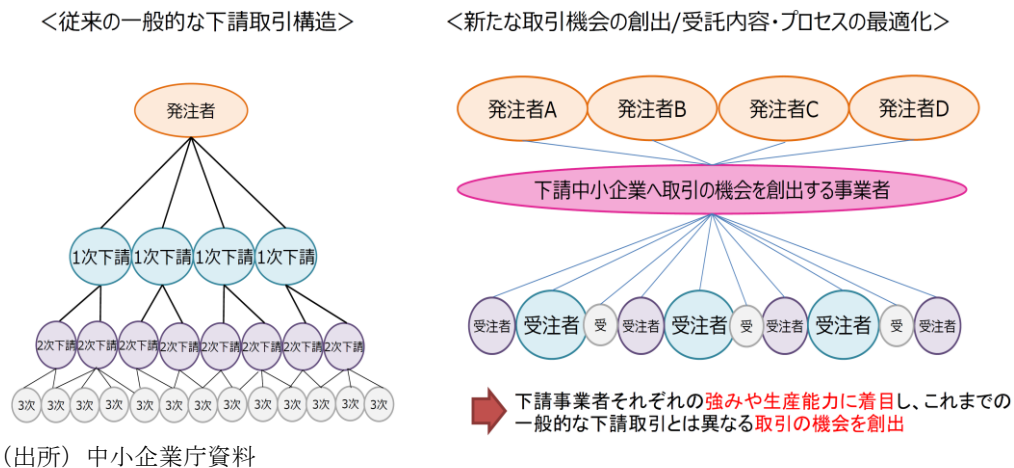
7-3. 中小企業の強みを活かした取引機会等を創出する者の認定制度の創設等

近年、デジタル技術の活用等により、親事業者と下請事業者との間で、新たな取引機会の創出や受託内容・プロセスの最適化を実現する事業者が現れており、下請中小企業ごとの強みを活かした受注機会の拡大や取引の透明化等がも

⁵² 下請Gメンは、全国の下請中小企業を訪問し、親事業者等との取引実態についてヒアリングを実施し、聞き取った現場の声を発注者側にフィードバックして取組の浸透・徹底を図っている（2017年1月の配置後から2021年1月までの累計で20,997件の訪問調査を実施）。

たらされている。これを踏まえ、本法律案では、下請中小企業の取引機会を創出する事業者（下請中小企業取引機会創出事業者）が、経済産業大臣の認定を受けることができる制度を新設することとしている（第15条）（図表16）。

図表 16 下請事業者への取引機会を創出する事業者のイメージ



論点や課題としては、下請中小企業振興法に新たな認定制度を創設することとした意義や期待される効果に加え、今後省令で定めることとしている具体的な認定要件等について明らかにされる必要がある。加えて、下請中小企業振興法の既存の認定制度である「下請振興事業計画」の承認状況及び「特定下請連携事業計画」の認定状況等を検証し、それらの仕組みや運用の改善に向けた前向きな対応を検討していくことも必要となる（図表17）。

図表 17 下請中小企業振興法の既存の承認・認定制度の概要

- ◆下請振興事業計画（第5条等）
 - ・下請事業者で構成される事業協同組合等と親事業者が連携して行う下請振興事業について、主務大臣が承認し、金融支援（例：流動資産担保保険の特例）等を講じるものであり、これまでに12計画（船舶10件、自動車部品2件）が承認されている（2021年3月現在）。
 - ・なお、当該計画については、本法律案において、その活用を促進する観点から、①承認対象に単独又は複数の下請事業者を追加するとともに、多様な資金ニーズに対応できるよう、②中小企業信用保険法の特例（普通保証等の別枠保証等）を新たに規定することとしている。
- ◆特定下請連携事業計画（第8条等）
 - ・下請事業者間で有機的に連携し、新製品の開発や新たな生産方式の導入等の新事業活動を行うことにより、既存の親事業者以外の者との取引を開始・拡大することで、特定の親事業者への依存の状態の改善を図る事業について、主務大臣が認定し、金融支援（例：中小企業信用保険法の特例）等を講じるものであり、これまでに157計画が認定されている（2021年3月現在）。

（出所）中小企業庁資料に基づき作成

8. 生産性向上特別措置法の廃止

生産性向上特別措置法は、2020年度までの3年間を「生産性革命・集中投資期間」として、生産性の向上に関する施策を集中的かつ一体的に行う等の措置を講じようとするものであり、2018年6月に施行された。生産性向上特別措置法は附則第2条において、「施行の日から3年以内に廃止するものとする」と規定されていることを受け、本法律案において同法を廃止することとしている。

なお、生産性向上特別措置法では、①規制のサンドボックス制度、②革新的データ産業活用計画の認定制度⁵³、及び③先端設備等導入計画の認定制度を、生産性向上に向けた主な措置としているが、このうち、①は産業競争力強化法に、③は中小企業等経営強化法に、それぞれ移管（恒久化）することとし、②については廃止することとしている。

論点や課題としては、生産性向上特別措置法は日本の労働生産性⁵⁴の向上を企図して施行されたものであるが、同法の施行後も日本の労働生産性は低調に推移⁵⁵していること踏まえ、今般の改正を単なる制度の移管にとどまらせることなく、伸び悩む日本の労働生産性の原因・課題を分析・整理しつつ、同法の支援措置が果たしてきた役割や効果を検証した上で、今後の政策の方向性を具体的に示していくことが重要となる。

9. 結び

本法律案の1つの核となる産業競争力強化法は、アベノミクスを具現化するための法律として、3つの「過」、すなわち過剰規制、過小投資、過当競争の是正を目指して、2013年に成立した法律であり、2014年に施行されている。施行後の日本経済・産業の状況を振り返ってみると、特に、過剰規制や過当競争の解消といった点では、抜本的な改善や前進が見られたとまでは評価し難く、そうした点はビジネス環境ランキングや国際競争力ランキング等の指標⁵⁶にも表

⁵³ 産業競争力強化や社会的課題解決に向けたデータの利活用を促進するため、データの収集・活用を行う事業者の取組について主務大臣が認定した上で税制・金融支援等を講じる仕組み。

⁵⁴ 政府は、生産性向上特別措置法の効果について、労働者一人一人が生み出す付加価値を拡大させ、賃金の上昇につなげることによりデフレ脱却を図るという大きな流れを実現させるとの観点から、「労働生産性を指標として成果の達成度合いを評価していくこととしている」旨の答弁を行っていた（第196回国会参議院経済産業委員会会議録第4号3頁（2018.4.19））。

⁵⁵ 日本の2019年の労働生産性（就業者1人当たり）は、OECD加盟37か国中26位にとどまり、1970年以降最も低くなっているほか、G7の中においても1993年以降、最下位の状況が続いている（『労働生産性の国際比較2020』（日本生産性本部、2020年12月））。

⁵⁶ 世界銀行のビジネス環境ランキング（KPI：2020年までに先進国3位以内）について、日本は2013年の15位から伸び悩み、2020年には2013年を下回る18位に低下している。また、

れている⁵⁷。また、本法律案で廃止することとしている生産性向上特別措置法も、前述したとおり、制定時の政策目標を十分に達成したとは評価し難い状況にある。こうした中、例えば、同法に基づく規制のサンドボックス制度については、本法律案により産業競争力強化法に移管（恒久化）することとしているが、単に移管するだけでは、これまでとは違った効果を期待できないと思われ、ユーザー側の声に耳を傾け、制度を改良していくことが重要ではないか⁵⁸。

また、もう1つの核となる中小企業等経営強化法は、中小企業等の「本業の成長」を支援する法律として、2016年から施行されている。菅内閣の発足以降、成長戦略会議等の場で中小企業政策の在り方に注目が集まり、同政策は大きな変化を遂げ始めようとしているように思われる⁵⁹。本法律案における改正内容は、言わばそうした動きを反映したものであり、今後、中小企業政策がどのような方向に進んでいくのか、その岐路に立たされているとも言えよう。

これらに加えて、中小企業が直面する喫緊の政策課題である事業承継の円滑化を図るほか、下請取引の適正化を推し進め、大企業と中小企業が共に成長できる環境整備に努めていくこと等も重要な課題である。

さらに、成長戦略の柱に掲げたグリーン社会への転換やDXの促進を通じた取組については、グローバルな潮流となっており、今後、それらの分野において、世界的な覇権競争が展開されることは必至である。この流れに乗り遅れるようなことがあれば、我が国の産業全体が世界規模で発現する新規の需要を取りこぼすことになり、ひいては競争力を後退させるリスクが高いと思われる。そうした事態を回避するためにも、本法律案で措置される認定事業適応計画事業者に対する減税や利子補給（利子補給はカーボンニュートラル実現に向けた設備投資についてのみ措置）、金融支援等を始め、他の政策も総動員していく必要がある。その際には、産業構造の大きな転換が伴うことも想定され、労働者

世界経済フォーラムの国際競争力ランキング（KPI：2020年までに3位以内）についても、目標未達の順位で横ばいに推移（例：2018年5位、2019年6位、2020年5位）している。

⁵⁷ 過小投資の解消に関しては、2016年度に国民経済計算の基準改定（例：これまで付加価値を生まない「経費」として扱ってきた研究開発費について、改定後は付加価値を生む投資と見なし、GDPに加算）が実施された影響もあり、GDPの需要項目である設備投資の動きについて客観的な評価を行うことは難しく、その評価については見解が分かれている。

⁵⁸ 現行では、生産性向上特別措置法に規定され、本法律案で中小企業等経営強化法に移管されることとされる先端設備等導入計画についても、同様の指摘が可能であろう。

⁵⁹ こうした動きに対し、「成長戦略の検討という枠組みにおいてとはいえ、中小企業基本法等に基づいて、これまで積み上げられてきた中小企業政策の枠組みが十分な議論もなく、なし崩し的に変更される岐路に立たされているように思えてならない」との懸念を表する意見もある（渡辺達朗「岐路に立つ中小企業政策」『商工金融』（2021.3）2頁）。

の職種転換といった課題にも丁寧に配慮した政策運営が求められる⁶⁰。

本法律案で掲げられたグリーン社会への転換、DXの実現、事業再構築、中小企業の足腰強化による成長によって、我が国の産業競争力が真に強化され、大企業、中堅企業、中小企業・小規模事業者の経営基盤がそれぞれ強化されるような政策的支援が効果的に実施されることが、コロナ禍にある今、まさに求められている。

(内線 75265)

⁶⁰ この点については、「ドイツでは、経済対策パッケージの中で、グリーン化を含む産業構造の転換を乗り越えるための中小企業に重点を置いた基金を用意し、産業の構造転換の実現とそれに伴う負担の緩和の両立を目指している」との指摘があり、参考になると思われる（久後翔太郎ほか『脱炭素社会』実現の経済的意義と課題』『大和総研リサーチレポート』（2021.2）7頁、13頁）。また、我が国の労働市場については、「日本の労働市場は諸外国に比べて硬直的であり、職業訓練の機会が少なく質も劣るという課題が見られる。産業構造の転換を実現する上では、これらの課題を改善して円滑な労働移動を支援していく必要がある」との指摘もある（久後翔太郎ほか「脱炭素化政策の国際比較に見る日本の課題」『大和総研リサーチレポート』（2021.2）1頁、10～11頁）。